

# LES Ateliers

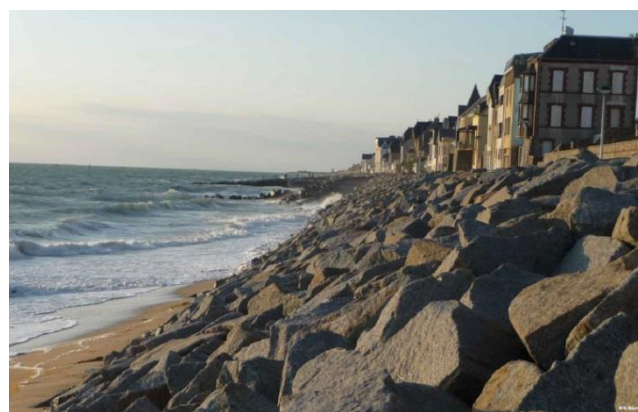
## DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

La politique territoriale  
départementale :  
quels enjeux pour  
le développement local ?



L'hippocampe - centre aquatique de Granville

Érosion du trait de côte,  
risques de submersions  
marines :  
quels défis pour le littoral  
manchois ?



Agon-Coutainville

Conseil Départemental de la Manche, Saint-Lô,  
le 20 septembre 2018

## Les Ateliers des Départements : l'exemple du Département de la Manche

### I. La politique territoriale départementale : quels enjeux pour le développement local ?

- A. Les contrats de territoire
- B. Les contrats de pôle de service
- C. Le fonds d'investissement rural
- D. Un Département au service de ses habitants : la maison de services au public de Villedieu

### II. Submersion marine : un enjeu d'hyper proximité pour le Département

- A. Le constat
- B. Les actions à entreprendre

## Introduction

A l'extrémité ouest de la Normandie, la presqu'île de la Manche est à la fois un lieu de vie et une destination, plus qu'un lieu de passage. Naturellement ouvert sur la mer, le Département de la Manche a gagné plus de 30 000 habitants entre 1999 et 2017 pour tutoyer la barre des 500 000 Manchois.

Le Département est un peu à l'écart du phénomène des grandes métropoles urbaines et dispose d'un maillage dense de gros bourgs de service et de villes moyennes conséquentes : Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Lô, Coutances, Granville, Avranches.

La Manche possédait également un des réseaux de communes les plus denses au vu du nombre d'habitants : 601 communes, soit une commune pour 830 habitants en 2015.

La Manche a été très avant-gardiste dans la réorganisation de ses structures intercommunales. En seulement six ans, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Département est passé de 48 à 8 EPCI répartis en trois communautés d'agglomération et cinq communautés de communes avec une grande hétérogénéité de population, allant de 16 187 habitants pour Villedieu Intercom à 187 385 habitants pour la communauté d'agglomération du Cotentin.

Dans le même temps, le nombre de communes nouvelles s'est envolé, plaçant la Manche au premier rang national : 43 ont déjà été créées et une dizaine d'autres devrait voir le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Pour soutenir ces collectivités, la Manche a mis en place dès 2005 une vaste politique contractuelle de développement durable des territoires, se plaçant parmi les Départements pionniers en la matière. Depuis, de nouveaux partenariats ont été mis sur pied entre le Département et les EPCI, adaptés à la taille des collectivités et à leur rayonnement territorial.

L'analyse et l'adaptation des politiques de lutte contre l'érosion relèvent également de cette relation de proximité entre le Département de la Manche et les communes et intercommunalités qui maillent son territoire. Avec 355 kilomètres de côte, la Manche compte parmi les collectivités de France les plus concernées par cette double question de l'érosion du trait de côte et de la submersion marine. Dans certaines communes, le recul a atteint plusieurs centaines de mètres.

Au-delà des conséquences sur le dessin de la côte, le phénomène nécessite de repenser l'ensemble des occupations du littoral, résidentielle et économiques. Une question complexe pour les élus locaux tant les approches peuvent varier d'un interlocuteur à l'autre...

Elus et spécialistes étaient ainsi invités à se réunir le 20 septembre 2018 pour partager leurs témoignages et propositions quant aux enjeux de développement local d'abord, puis de la problématique spécialisée de la lutte contre l'érosion.

## I. La politique territoriale départementale : quels enjeux pour le développement local ?

En 1998, le conseil départemental de la Manche a été précurseur au niveau national en matière de politique territoriale. La volonté des dirigeants de l'époque a été de s'extraire d'une logique de politique de guichets pour aborder une logique de projets. Cette nouvelle approche s'est traduite concrètement par la mise en place de contrats avec les territoires.

Le Département de la Manche a choisi de les décliner sous trois formes, suivant la taille de la collectivité :

- les contrats de territoire, destinés aux huit EPCI et aux cinq communes urbaines de la Manche : Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Lô, Avranches, Coutances et Granville,
- les contrats de pôles de services, ouverts aux 65 bourgs "de services" du Département,
- le fonds d'investissement rural, en direction de plus de 400 communes rurales du Département.

Cette collaboration n'est toutefois pas aisément transposable à d'autres Départements. C'est l'organisation spécifique et historique de la Manche, au maillage de communes très important, qui l'a rendue possible.

### A. Les contrats de territoire

Destinés aux plus importants EPCI du Département, les contrats de territoire prévoient d'apporter un financement de six millions d'euros par an sur cinq ans, soit trente millions d'euros en tout.

Ces contrats tripartites sont signés entre le Département, la Région et la collectivité locale. L'évolution de l'organisation territoriale a conduit la Manche à orienter une part de l'enveloppe dédiée à la politique territoriale vers les intercommunalités et les cinq plus

grandes villes du Département. Avec ces contrats, chaque EPCI a la liberté de choisir le niveau de financement de ses partenaires, de 10 à 40%, en fonction des demandes et des priorités départementales.

Ces contrats déclinent les modalités d'application des compétences de cohésion sociale, afin que celles-ci ne répondent plus d'une logique individuelle mais collective. Les EPCI peuvent ainsi compléter l'intervention du Département. Il s'agit alors de financer des actions en direction de trois cibles : les familles, les personnes âgées et les jeunes en insertion, avec 10% de l'enveloppe financière du contrat dédiée.

Chaque année, le conseil départemental réserve une enveloppe de 6 millions d'euros, soit 30 millions d'euros sur cinq ans.

« Nous n'aurions pas pu mener à bien nos projets sans ce contrat de territoire », entame Jean-Marie Sevin, Président de la communauté de communes Granville Terre et Mer, une intercommunalité de 32 communes et près de 50 000 habitants. « Notre première contingence pour notre collectivité, comme pour toute les collectivités, c'est la baisse des dotations qui est une vraie rupture. Cela se traduit par des dizaines voire des centaines de milliers d'euros en moins. Cela induit des changements considérables. »

Pour l' élu, ces aides provenant de l'Etat et des autres collectivités comme le Département, sont aujourd'hui incontournables. Il tient toutefois à exprimer un bémol au sujet de l'Etat : « le fait de transformer une dotation en subvention lui permet de reprendre la main sur les choix que nous sommes amenés à faire. »

Grâce à ces contrats de territoire, les EPCI peuvent boucler le tour de table financier de leurs équipements structurants. A ce titre, l'EPCI Granville Terre et Mer a créé un poste de chargé de mission « politique contractuelle » qui aide au montage et au suivi des dossiers. Les projets aujourd'hui aboutis témoignent de l'importance de cette collaboration pour une telle collectivité : Granville Terre et Mer a inauguré son nouveau complexe aquatique le 30 avril dernier, construction à laquelle le conseil départemental a participé à hauteur de 840 000€.

La politique contractuelle, telle qu'elle a été mise en place par le conseil départemental de la Manche oblige les collectivités locales à mieux définir leurs besoins : « Cela nous amène à entrer dans la problématique de la politique de notre territoire et de valider ce qui nous semble bien pour notre territoire, de décider ce qui est prioritaire. Une fois cela posé, nous nous tournons vers le conseil départemental pour voir si cela correspond à ses priorités. »

Selon Jean-Marie Sevin, ce mode opératoire permet aux collectivités concernées de hiérarchiser leurs projets. Si Granville Terre et Mer n'a annulé aucun projet, elle en a repoussé certains, la priorité ayant été donnée à la maison de la petite enfance de La Haye-Pesnel.

## B. Les contrats de pôle de service

Ces contrats s'adressent aux bourgs-centres du Département, ces communes qui maillent l'ensemble du territoire et qui correspondent à quelques éléments près aux anciens chefs-lieux de cantons. Dans la Manche, 65 communes sont concernées par ces contrats de pôles de services.

Ces contrats portent sur trois volets :

- **Les actions de valorisation "aménagement et attractivité" et de dynamisation du cœur de bourg.** L'aide du Département doit représenter au minimum 50% de l'enveloppe globale. A l'issue, l'attractivité du bourg doit avoir été revalorisée.
- **Les actions concernant les équipements de centralité.** Il s'agit là de création, amélioration ou développement d'équipements dédiés aux services à la population : petite enfance, sports, jeunesse, tourisme, culture ou même aide aux commerces dans le cadre du maintien ou de l'accueil d'une nouvelle activité, unique dans son domaine sur la commune. Ce dispositif a été tout récemment élargi aux pharmacies. Le montant de l'aide du Département est de 40 % maximum de l'enveloppe.
- **Les actions de cohésion sociale.** Ce volet doit soutenir des actions comme la prévention de la perte d'autonomie, les familles ou l'insertion. Le montant de l'aide du Département est de 10 % maximum de l'enveloppe globale.

Pour chaque commune, le Département de la Manche a déterminé une enveloppe globale sur quatre années, calculée sur une base de 200€ par habitant avec un seuil de 300 000 € et un plafond de 800 000 € à ce dispositif. Pour les communes nouvelles, le plafond est rehaussé à 960 000 €.

Daniel Denis, maire de Saint-Pierre-Eglise, témoigne de l'aide apportée par le contrat de pôle de service dans ses projets : « Sans l'aide du Département, nous n'aurions jamais réussi à mener ces projets de front : la rénovation de plusieurs places, l'accompagnement d'une association qui vient en aide aux plus démunis et la transformation de l'ancienne salle des fêtes en théâtre. » Les projets tels que la rénovation d'un ancien théâtre des années 1920 permettent, au-delà de l'aspect architectural, de fédérer l'ensemble de la population, commerçants, responsables associatifs, et tout citoyen.

## C. Le fonds d'investissement rural

Ce dispositif s'adresse aux plus de 400 communes rurales de la Manche. Le conseil départemental s'engage à aider sur deux années ces communes rurales dans la réalisation de nombreux projets qui peuvent concerner les thématiques suivantes : l'habitat communal et les gîtes de groupe, les commerces, les locaux scolaires et cantines, les équipements périscolaires, les équipements petite enfance, les salles de convivialité, les bibliothèques, les

aménagements d'espaces naturels sensibles, ou encore la revitalisation d'espaces publics en cœur de bourg pour les communes disposant d'un commerce ou d'une école.

Pour chaque commune dont le projet est éligible au fonds d'investissement rural, le Département de la Manche a déterminé une enveloppe, sur deux années, calculée sur la base de 100 € par habitant avec un seuil de 50 000 € et un plafond de 120 000 €. La commune définit elle-même le taux d'intervention de la collectivité départementale, entre 10 % et 40 % du montant du projet. Ce montant peut être porté à 50 % si une commune n'a pas mobilisé l'intégralité de son enveloppe pour le financement d'un projet en lien avec les grandes orientations stratégiques départementales que sont l'habitat, les équipements petite enfance, ou l'agencement d'espaces naturels contribuant au maintien de la biodiversité.

Marie-Claude Corbin, maire de La Mouche, petite commune du sud-Manche forte de 212 habitants, a ainsi pu transformer l'ancienne école du village en logement. "L'aide du Département a représenté près de la moitié du financement des travaux. Ajoutée à celle de la communauté de communes, cela nous a permis de faire face à la dépense de 150 000 euros. Une somme très élevée pour une commune comme la nôtre dont le budget est de 190 000 euros. Il est évident que chaque euro compte."

#### **D. Un Département au service de ses habitants : la maison de services au public de Villedieu**

Problématique chère aux territoires ruraux, les services publics administratifs sont géographiquement de plus en plus éloignés des habitants. "A Villedieu-les-Poêles, nous sommes 27 communes et plus de 40 kilomètres séparent les points les plus extrêmes de notre territoire", explique Laetitia Delaunay, responsable de la maison de services au public de Villedieu Intercom.

Face au besoin de proximité et d'accessibilité des services publics, le Département a impulsé l'évolution de cette originelle Maison de Service. « L'objectif est d'offrir l'accessibilité aux services publics à moins de quinze minutes de chaque commune », détaille Laetitia Delaunay. "Nous avons passé des conventions avec la CAF, Pôle Emploi, les services de retraite, le Département. Nous avons une personne référente pour chacun des partenaires. Ce référent peut très bien, le cas échéant, relancer les administrations au nom des habitants de Villedieu Intercom". Le succès est au rendez-vous avec plus de 2350 demandes par an. Un visio-relais a notamment été installé.

Ce schéma s'inscrit dans une politique globale d'accessibilité des services au public selon Marc Lefèvre, Président du conseil départemental de la Manche. "Il ne suffit pas de mettre un ordinateur dans chaque ancien chef-lieu de canton. Ce qui compte, c'est la médiation avec des personnes compétentes".

## II. Submersion marine : un enjeu d'hyper proximité pour le Département

Avec 355 kilomètres de côtes, la Manche possède un des linéaires côtiers les plus longs de France. Presqu'île avancée dans les eaux, la Manche est une terre battue par la mer sur trois de ses quatre frontières : au nord, à l'est, et à l'ouest. Le littoral est donc au cœur de la politique départementale d'attractivité.

Sableux en majorité, mais aussi ponctué de havres et de hautes falaises, le littoral de la Manche est à la fois un puissant atout touristique et un casse-tête environnemental, économique et financier pour les collectivités locales.

L'érosion de ce littoral est une réalité, les risques de submersion marine sont bien étudiés, quantifiés et mesurés. Mais la tâche à laquelle sont confrontés les élus est énorme.

Que faire quand il faut concilier habitat résidentiel, activités économiques, attractivité touristique, paysage et respect de l'environnement ? La difficulté est, comme le souligne Marc Lefèvre, de savoir où intervenir mais aussi où ne pas intervenir.

### A. Le constat

Franck Levoy est géographe à l'université de Caen, spécialiste de la côte manchoise qu'il étudie depuis plus de 20 ans. S'il veut rassurer les élus en confirmant que le Cotentin ne deviendra pas une île au cours des prochaines décennies, il pointe la difficulté d'analyse du phénomène d'érosion du littoral, très inégal, d'un point à l'autre du territoire : « L'évolution est très contrastée. Des côtes sableuses vont reculer de 10 mètres et d'autres seront beaucoup plus stables. A Saint-Jean-le-Thomas, entre Granville et Avranches, on peut constater des reculs de 5 à 10 mètres par an. »

Ce constat est partagé par Jean-Philippe Lacoste, délégué Normandie du conservatoire du littoral. « Nous sommes dans une perspective où ces phénomènes ne vont pas s'atténuer. Pour autant, attention : ce n'est pas parce qu'il y a deux ou trois tempêtes successives que c'est un effet du changement climatique. » Il ajoute : « l'élévation du niveau de la mer est inéluctable, mais on n'en connaît pas le rythme ».

Les élus font le même constat. Erick Beaufils, maire de Gouville-sur-Mer, voit les effets de la mer sur les côtes de sa commune quasiment chaque jour. Pour lui, les travaux entrepris ne font en général que déplacer le problème.

Marc Lefèvre estime qu'il est vain de s'inquiéter, qu'il faut agir : « L'inquiétude c'est surtout d'essayer d'anticiper les phénomènes, de voir là où on peut s'adapter et là où il faudra laisser faire la nature. Il s'agit d'une vraie question politique, au sens le plus noble du terme. C'est sur quoi on se met d'accord en matière d'aménagement du territoire, pour voir quels territoires on préserve et lesquels on décide d'abandonner à la mer. Et je comprends que cela soit plus difficile pour ceux qui sont concernés. Ce sont des financements qui sont très

importants, qui émanent de l'Etat et des collectivités. Les fonds qui sont disponibles aujourd'hui sont largement insuffisants par rapport aux moyens qu'il faudra sans doute mettre en œuvre. »

Cette évolution des côtes menace aujourd'hui autant les zones d'activité économique – les conchyliculteurs se sont installés au plus près de leurs champs d'exploitation – que les zones urbaines, elles aussi installées au plus proche de la mer.

## **B. Les actions à entreprendre**

Tous les experts de la question s'accordent sur un point : les réponses sont multiples. Franck Levoy explique : « On a fait des bêtises par manque de connaissances et elles ont depuis en partie été réparées. L'action de l'homme peut être encore dommageable et l'expérience nous montre que la nature peut se défendre et, par endroit, la nature avance. »

Une des premières actions doit être le traitement des plages. « Les enrochements contribuent à creuser les plages, à faire fuir le sable. Il faut donc rapporter du sable. La présence de sédiments en quantité importante sur la plage favorise l'accumulation de sable et aide à faire avancer la côte. C'est une action qui peut être entreprise », ajoute Franck Levoy.

La difficulté principale reste toutefois l'impossible mise en œuvre d'une solution universelle : à chaque littoral correspondent des spécificités et avec elles des modalités différentes d'application.

Parmi les autres solutions envisagées, il y a le repli. Mais Jean-Philippe Lacoste émet des réserves quant à son efficacité globale : « En Seine-Maritime, nous avons pu déplacer un camping de 200 places parce que nous avons un terrain disponible à proximité. Mais comment faire avec Cherbourg, Le Havre ou Dieppe ? On ne peut pas déplacer la ville. »

Erick Beauvils ajoute : « Relocaliser nos activités, cela peut sembler facile vu de Paris, en regardant une carte. J'ai reçu la visite de gens certainement très compétents. Ils m'ont dit qu'il fallait reculer au-delà de la route touristique. Sauf que l'endroit en question est une zone humide, où il est interdit de construire. Une fois qu'on est sur le terrain, c'est beaucoup plus compliqué. »

Directeur des territoires et de la Mer dans le Département de la Manche, Jean Kugler précise qu'il faut travailler à long terme. « Au niveau de l'Etat, nous travaillons sur les secteurs les plus urgents. Nous mettons en œuvre des plans de prévention des risques littoraux. Mais nous devons les faire évoluer. Nous étions sans doute trop directifs. Il nous faut désormais travailler plus en lien avec les élus locaux. » Il souligne l'inefficacité à long terme d'investir des secteurs que l'on sait menacés à l'horizon 2100 pour éviter des problématiques de relocalisation.



A son échelle de maire, Erick Beaufiles dit avoir tenté beaucoup de choses : l'enrochement, les géotubes... malgré une difficulté pointée à contacter certains décideurs des services de l'Etat.

Tous reconnaissent la nécessité de travailler ensemble, et la difficulté de se projeter vers l'avenir. Plusieurs réclament une gouvernance globale dans la défense contre la mer, et au rôle d'interface entre les différents acteurs impliqués. Mais si la question de l'érosion du littoral et de la submersion marine doit être appréhendée à une échelle plus globale, il demeure nécessaire localement d'y associer les élus. La meilleure échelle pour cette gouvernance de défense contre la mer serait départementale.